



EVALUATION STRATEGIQUE ENVIRONNEMENTALE DU PLAN STRATEGIQUE NATIONAL DE LA PAC 2023-2027

Résumé non technique

Juillet 2021 [version révisée novembre 2021 en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale]



1. Présentation du PSN PAC et de son articulation avec d'autres plans et programmes

1.1. Objectifs du PSN PAC 2023-2027 de la France

Les réformes successives de la Politique Agricole Commune ont progressivement intégré la protection de l'environnement et du climat pour assurer la pérennité des activités de production agricole, soutenir le développement des territoires ruraux et répondre aux attentes sociétales. Ce « verdissement » des politiques de l'U.E. a naturellement conduit à une évolution des fonds sectoriels (FEAGA, FEADER) qui, bien que n'étant pas des programmes environnementaux, intègrent trois objectifs clairs parmi les neuf fixés dans la PAC 2023-2027 en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de gestion durable des ressources naturelles (sols, air, eaux) et de préservation de la biodiversité et des habitats. Au regard du contexte international et des ambitions fixées par l'Union Européenne à horizon 2030, l'enjeu climatique de la PAC a été relevé et 40% de l'enveloppe financière doit être consacrée à l'enjeu climat.

Le projet de PSN PAC 2023-2027, dont une part majeure du budget (36% de la contribution UE) est consacrée aux aides de base au revenu, intègre ces objectifs environnementaux en se dotant de nouvelles interventions dédiées (écorégime, en remplacement de l'ex-paiement vert), par un renouvellement des interventions ayant déjà fait leurs preuves (MAEC, CAB) et par une conditionnalité renforcée qui intègre les critères du précédent paiement vert. Ces interventions répondent à différents niveaux d'ambition et de couverture des enjeux. La conditionnalité constitue ainsi un premier niveau de protection des ressources. Les autres mesures allant au-delà des exigences de la conditionnalité, relèvent du 1^{er} et du 2^e pilier :

- Conditionnalité renforcée. Il s'agit des exigences prévues par les règlements européens au titre du contrôle de la pollution phosphatée, de l'utilisation des pesticides, de la protection des espaces et des espèces et du 7^e programme national d'action nitrates, ainsi que de l'intégration dans les conditionnalités des obligations précédemment requises pour le paiement vert.
- 1^{er} pilier.
 - *Les écorégimes*. Ces nouveaux dispositifs représentent 25% de l'enveloppe totale des aides du 1^{er} pilier. Leur objectif est de massifier les pratiques agroécologiques sur tout le territoire : diversité des cultures plus ambitieuse que le verdissement de la programmation 2014-2020, absence de labour des prairies permanentes maintenues au niveau individuel, implantation d'une couverture végétale de l'inter-rang en vergers et vignes, certification environnementale, présence d'un pourcentage d'éléments non-productifs favorables à la biodiversité sur surfaces agricoles au-delà de la conditionnalité.
 - *Les aides couplées*. Afin de cibler l'attribution des aides bovines aux exploitations les moins intensives, celle-ci tient compte d'un chargement optimal de 1,4 UGB par hectare de surfaces fourragères pour plafonner les animaux éligibles. Par ailleurs, 100M€ supplémentaires sont consacrés aux aides protéines par rapport à la programmation 2014-2020.
 - *Seuils environnementaux obligatoires dans les interventions sectorielles*. Un seuil minimum obligatoire de 5% d'interventions à objectif environnemental est introduit pour l'intervention sectorielle viticole et ce seuil est monté de 5% à 15% pour l'intervention sectorielle fruits et légumes.

- 2^e pilier.
 - *L'ICHN.* L'indemnité compensatoire de handicaps naturels vise à maintenir une activité agricole dans les zones difficiles (montagne notamment). Elle bénéficie principalement à l'élevage, et vise en particulier les exploitations les plus extensives en conservant des plages de taux de chargement adaptées, correspondant à un élevage résilient, plus autonome, et source d'aménités environnementales importantes.
 - *L'agriculture biologique.* Le PSN PAC prévoit un budget de 340M€ par an en moyenne pour le soutien à la conversion à l'agriculture biologique, dans le but d'atteindre 18% minimum de la SAU française en AB d'ici 2027.
 - *Les MAEC.* Le budget des MAEC est renforcé de 10M€/an par rapport à la programmation 2014-2020. Le cahier des charges est renforcé avec des mesures resserrées autour des principaux défis environnementaux de l'agriculture française : climat, bien-être animal, biodiversité, protection des eaux (quantité et qualité) et des sols.

Au-delà des mesures environnementales à proprement parler, le projet de PSN PAC 2023-2027 est marqué par trois grandes priorités stratégiques et environnementales :

- La diversification des exploitations et des territoires, et la restauration de la biodiversité ;
- L'autonomie des systèmes de production, des territoires et des filières, à travers :
 - le maintien de l'élevage dans les territoires en incitant à plus d'autonomie des systèmes, au développement du pâturage et au maintien des prairies permanentes ;
 - le renforcement de l'autonomie de l'agriculture et de l'alimentation françaises, notamment son autonomie protéique ;
- La résilience et la sobriété en intrants, en favorisant les systèmes économes en fertilisants et en pesticides.

1.2. Articulation et cohérence avec d'autres plans et programmes

Le PSN de la PAC s'inscrit par ailleurs dans plusieurs stratégies nationales et UE, dont les stratégies environnementales suivantes :

Au niveau européen :

- Farm to Fork Strategy : De la ferme à la table
- L'annexe XI du RPS de la PAC 2023-2027
- La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030
- La stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience – New Skills Agenda
- Le Règlement du Parlement européen et du conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement UE 2018-1999 (loi européenne sur le climat)
- Le Pacte vert pour l'Europe

Au niveau national :

- La stratégie nationale bas-carbone
- La stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2020

- Le Plan Biodiversité (qui fixe les priorités à l’horizon 2022 et 2025)
- La stratégie nationale de déploiement du biocontrôle 2020-2025
- Stratégie Nationale de lutte contre la Déforestation Importée (SNDI)
- Plan protéines
- Plan Ecophyto
- Plan Ecoantibio
- La loi EGALIM

2. Etat initial de l’environnement

Le rapport de l’ESE dresse une synthèse de l’état initial (avant programme) de l’environnement, établie à partir de diverses sources d’information concernant les différentes thématiques environnementales : **la biodiversité et les milieux naturels, la pollution et la qualité des milieux, les ressources naturelles, les risques naturels et technologiques, le cadre de vie, la santé publique et le bien-être animal.**

La description de l’état initial de l’environnement repose sur l’analyse de la bibliographie existante. Elle est organisée autour des différentes thématiques et sous-thématiques environnementales présentées dans le tableau ci-dessous.

Les notes attribuées dans le tableau ont été établies à partir de la moyenne des notes présentées pour chaque enjeu sur la base des critères suivants :

- Niveau de risque, en termes d’impact,
- Evolution du risque au cours des dernières années (en fonction des données disponibles),
- Etendue des territoires concernés,
- Importance des activités agricoles dans les pressions et aménités,
- Importance de la problématique dans les politiques européennes.

Tableau 1 : Synthèse des enjeux environnementaux

Thèmes	Enjeux	Note moyenne pour l'enjeu	Commentaire
Biodiversité	Biodiversité ordinaire : Milieux naturels - espaces - habitats	2,1	Deux éléments ont été analysés ici, la connectivité écologique et la biodiversité des milieux naturels ou semi-naturels . Dans les deux cas, le risque de perte de biodiversité est considéré comme significatif et la situation se dégrade. Les deux problématiques sont présentes sur l’ensemble du territoire mais la dégradation ou la réduction des milieux naturels et semi-naturels, avec notamment la réduction des grandes surfaces d’espaces toujours en herbe, est plus localisée dans certaines parties du territoire.
	Biodiversité ordinaire : Faune, flore et diversité biologique	2,6	L’analyse porte ici sur les espèces inféodées aux milieux agricoles. On observe une réduction significative, rapide et qui tend à s’accroître du nombre d’espèces d’oiseaux et de pollinisateurs , ainsi qu’un déclin de la flore messicole, et ce sur l’ensemble du territoire. Les études disponibles indiquent également une tendance à l’homogénéisation spatiale et génétique des espèces domestiquées. La perte de biodiversité est en lien direct avec les activités agricoles (pesticides, labour profond, mécanisation, suppression des éléments ligneux).
	Biodiversité remarquable	2,5	La préservation de la biodiversité remarquable est un enjeu fort de l’UE, avec des engagements au niveau international . Les espaces concernés se répartissent sur l’ensemble du territoire mais sont beaucoup plus ciblés que pour la biodiversité ordinaire. L’état de conservation des habitats et des espèces protégées en France est médiocre et continue de se dégrader dans le cas des habitats. Enfin les pratiques agricoles et forestières représentent l’une des principales causes de dégradations de ces milieux.

Thèmes	Enjeux	Note moyenne pour l'enjeu	Commentaire
Pollution et qualité des milieux	Qualité de l'air	1,6	La pollution atmosphérique est un enjeu environnemental majeur en raison de ses impacts sur l'homme, la faune et la flore et elle est encadrée au niveau européen (notamment par des normes réglementaires communes). Cependant la situation s'améliore globalement depuis une quinzaine d'années et d'autres activités ont un impact bien plus significatif que les activités agricoles.
	Qualité de l'eau	2,1	La gestion de la qualité de l'eau est également très encadrée au niveau européen. La qualité des eaux de surface et souterraines est considéré comme globalement stable d'après les évaluations DCE. La problématique principale pour cet enjeu est la réduction de certains polluants persistants comme les pesticides et également la gestion des flux d'azote et de phosphore. Ce type de pollution est directement liée aux activités agricoles (effluents d'élevage, engrais azotés et phosphorés et produits phytosanitaires).
	Qualités des sols	1,6	La qualité des sols est encadrée au niveau européen indirectement via les règlements concernant certains types de polluants et pratiques. Il existe un risque de perte de fertilité des sols, notamment dans des zones de grandes cultures, tandis que les excédents d'azote, voire de phosphore peuvent générer des contaminations dans d'autres zones. Le risque lié à la contamination chimique des sols (produits phytosanitaires notamment) est également significatif. L'érosion des sols a été analysé mais constitue un enjeu plus mineur.
	Gestion des déchets et économie circulaire	1,6	La gestion des déchets est de plus en plus encadrée au niveau européen et représente un risque significatif, mais la part des déchets agricoles et agro-alimentaires reste marginale. En revanche, l'agriculture peut contribuer à la valorisation des déchets par l'utilisation des matières fertilisantes issues du recyclage.
Climat et énergie	Atténuation du changement climatique	2,7	Le changement climatique est un risque systémique majeur qui fait l'objet de politiques européennes et d'engagements internationaux. Les activités agricoles ont un impact significatif sur les émissions de GES. D'autres secteurs contribuent plus largement aux émissions de GES en France mais le bilan global de l'agriculture est négatif. Le cas de l'élevage bovin est le plus ambiguë et paradoxal : il contribue au maintien des prairies, qui stockent du carbone, mais les bovins contribuent aussi significativement aux émissions de GES (un peu moins de 10% de la totalité des émissions nationales) par rumination (méthane). Par ailleurs, les pratiques agricoles et forestières ont un impact prépondérant sur la séquestration du carbone dans les sols.
	Adaptation au changement climatique	2,2	L'ensemble des territoires vont être touchés par les hausses de température. Les risques sanitaires devraient s'accroître mais l'enjeu principal réside dans l'adaptation durable aux nouvelles conditions pédoclimatiques. Le cas des cultures pérennes (vigne, arboriculture, forêt) est le plus sensible car devant s'anticiper dès aujourd'hui.
	Energies durables	2	La transition énergétique est également prise en compte dans les politiques européennes et les engagements internationaux relatifs au climat. Cependant le rôle de l'agriculture dans ce domaine est nettement moindre (malgré le développement de la production d'énergie via la méthanisation ou les panneaux solaires).
Risques	Gestion des risques naturels	2,2	Les principaux risques naturels sont le risque incendies en forêt, le risque inondation et les risques liés aux événements météorologiques (vagues de chaleur et sécheresses, pluies extrêmes, cyclones, etc.). Ces risques vont s'accroître avec le changement climatique. Les activités agricoles et forestières sont en interaction directe avec les risques inondation et incendie. Elles ont en revanche peu d'incidence sur les risques météorologiques, même si elles en subissent les conséquences.
Ressources naturelles	Disponibilité de la ressource en eau	1,8	La gestion quantitative de l'eau fait l'objet d'un encadrement réglementaire européen. La France bénéficie globalement d'une ressource abondante, mais des conflits d'usage peuvent survenir dans certaines zones en période estivale notamment en raison de l'irrigation.
	Artificialisation des sols	2	L'artificialisation des sols progresse et est principalement lié à l'étalement urbain.

Thèmes	Enjeux	Note moyenne pour l'enjeu	Commentaire
Cadre de vie	Paysage	1,6	La qualité des paysages est un élément important du cadre de vie pour l'ensemble du territoire. L'agriculture et la forêt contribue très largement à façonner ces paysages, mais aucun autre risque que l'artificialisation des sols n'a été identifié. Le niveau de risque est donc faible.
	Nuisances	1,6	Bien qu'il y ait des problèmes localisés liés aux nuisances d'origine agricole. Cette question est très peu documentée, et aucun enjeu de taille statistique majeure n'a été relevé.
	Patrimoine	1,4	L'agriculture peut favoriser la préservation du patrimoine (notamment gastronomique et culinaire) mais l'enjeu reste limité.
Autre	Santé Publique	1,8	Les deux principales problématiques posées par les activités agricoles en termes de santé publique sont l'antibiorésistance et l'exposition aux pesticides. Dans les deux cas le risque est considéré comme significatif, la situation s'améliore en ce qui concerne l'antibiorésistance (mais reste un enjeu majeur) et l'évolution du risque concernant l'exposition aux pesticides n'est pas connue.
	Bien-être animal	1,4	Attente sociétale forte, l'enjeu du bien-être animal est encadré par une réglementation qui fixe notamment sur les conditions d'élevage, de transport et d'abattage des animaux. La notation est ici principalement liée au manque de connaissances sur le sujet. Le risque de mauvais traitement dans les élevages et les abattoirs n'est pas exclu ; le niveau d'acceptation sociétale des pratiques des filières d'élevage et d'abattage a fortement évolué sur la dernière décennie.

3. Analyse globale des effets notables du PSN PAC 2023-2027 sur l'environnement

3.1. Effets cumulés du PSN PAC

L'analyse des impacts potentiels des interventions prévues dans le PSN PAC s'est basée sur l'évaluation des incidences propres des interventions ainsi que sur leur amplitude tant dans le maintien de pratiques bénéfiques que dans le changement de pratiques induit. Le projet de PSN PAC 2023-2027 intègre clairement les objectifs environnementaux assignés au niveau U.E. avec la volonté de d'amplifier l'impact de certaines interventions (ex : CAB) et de proposer une aide de base découplée simple et progressive pour inclure une majorité d'exploitations agricoles dans une voie d'amélioration de leurs pratiques (écorégime). Le renforcement de la conditionnalité au niveau U.E. permet également de limiter certaines incidences négatives d'origine agricole pour l'ensemble des exploitations bénéficiaires d'aides surfaciques dont les droits à paiement de base.

L'analyse s'est basée sur 81 fiches interventions et des documents de travail précisant le contenu d'une vingtaine de fiches supplémentaires (aides couplées notamment) mises à disposition des évaluateurs entre le 27 mai 2021 et 16 juillet 2021 ainsi que sur les tableaux de cadrage (Stratégie PSN, maquette provisoire, tableau des indicateurs...) et les notes explicatives aux mesures nouvelles. **Les fiches d'intervention analysées représentent environ 95% du budget de la programmation 2023-2027** mais celles-ci présentent des descriptions assez hétérogènes des objectifs, des types de projets ciblés et des critères précis de sélection des projets pour les différentes interventions :

- Des interventions quasiment abouties en termes de rédaction, incluant une description détaillée des modalités de mise en œuvre ;

- Des interventions partiellement rédigées, présentant de façon plus ou moins détaillé certains objectifs et modalités de mise en œuvre des sous-mesures, mais généralement sans description précise des objectifs ciblés (types de projets et objectifs quantifiés) ni des critères de sélection et de priorisation envisagés, dont certains ne seront fixés que dans les DOMO nationaux ou régionaux. Cela inclut certaines aides du second pilier (mesures investissements, MAEC transition agroécologique et système forfaitaire ...) ;
- Des interventions non rédigées à la date du 16 juillet, en attente d'arbitrage au niveau national ou européen : cela concerne avant tout des aides FEADER et certaines aides du premier pilier (aides couplées). Pour ces interventions, l'analyse s'est appuyée sur les éléments contenus dans les stratégies par OS ou dans les documents connexes comme le catalogue des cahiers des charges des MAEC.

L'analyse de l'ensemble des stratégies et des fiches intervention permet d'avoir une vision suffisante pour l'analyse environnementale. Cependant, l'évaluateur note que certains critères de mise en œuvre seront précisés au lancement de la programmation (processus de sélection des projets sur critères environnementaux).

L'analyse des fiches d'interventions montre un programme national dans la continuité de la précédente PAC avec un renouvellement de la majorité des mesures 2014-2020 et un équilibre financier globalement maintenu. Le PSN PAC 2023-2027 se distingue par une inclinaison environnementale renforcée qui s'appuie sur l'extension de la conditionnalité, un écorégime plus ambitieux que l'ex-paiement vert et qui conserve l'objectif de couvrir une large part de la SAU, un soutien accru à la conversion à l'agriculture biologique et aux MAEC (l'aide au maintien qui avait été maintenue dans certaines régions est supprimée, mais le budget alloué à la conversion est augmenté de 36% par rapport au budget conversion et maintien 2014-2020).

Les analyses réalisées sur les différentes fiches d'interventions évaluées ont été regroupées par l'évaluateur pour cette synthèse au sein de trois grandes catégories en fonction de leurs objectifs, de la nature des aides et de leurs impacts attendus.

- Interventions à vocation environnementale (FEADER SIGC et FEAGA),
- Interventions soutenant le revenu et les filières (FEAGA),
- Interventions soutenant les investissements, le développement rural et la coopération (FEADER hors SIGC).

Les principales conclusions des analyses d'incidences selon les types d'action soutenus et leur contribution attendue aux objectifs environnement et climat sont les suivantes.

a) Interventions dédiées aux objectifs environnementaux

Ce type d'intervention inclut principalement des mesures construites dans l'objectif de répondre aux enjeux de climat, de préservation de la biodiversité et de gestion durable des ressources naturelles en induisant des changements de pratique. Ces mesures regroupent l'écorégime, la CAB et les MAEC eau, sol, biodiversité, climat et bien-être animal, apiculture, races menacées, les MAEC transition et forfaitaires et l'ICHN et elles représentent 34% de la contribution publique totale prévue sur la programmation.

- **Écorégime** : avec 17% de la contribution publique totale et un objectif de couverture de 74% de la SAU, l'écorégime constitue un outil important dans la valorisation des pratiques bénéfiques pour l'environnement. Les effets attendus les plus favorables portent sur les dimensions biodiversité, pollution et qualité des milieux, et climat. L'ampleur des incidences potentielles reste incertaine compte tenu des différences entre les modalités d'écorégimes proposées et dépendra *in fine* des choix qui seront faits par les exploitants. L'analyse montre clairement un impact positif à très positif des écorégimes « biodiversité », certification AB et certification HVE voie A sur les principaux enjeux environnementaux. Les impacts potentiels des autres modalités sont estimés potentiellement limités du fait de la nature des pratiques (certification HVE voie B) ou l'ampleur restreinte des changements attendus par rapport à la situation actuelle (69% des terres arables atteignent d'ores et déjà le niveau supérieur de l'écorégime pratiques/diversification) ou du caractère peu incitatif de l'écorégime sur certaines productions (viticulture/arboriculture ou l'écorégime pratiques/ couverture des cultures pérennes). Cependant, l'écorégime peut constituer un effet levier significatif dans le renforcement des incidences positives des autres interventions. La combinaison de la CAB à l'écorégime augmente son attractivité et pourrait faciliter les conversions totales (voie certification) ou partielles (voie des pratiques) notamment en filière grandes cultures. L'écorégime pratiques / non-labour des prairies permanentes peut également accroître les effets positifs de l'ICHN en combinant le maintien d'un couvert avec une pratique favorable à la séquestration du CO2.
- **Conversion à l'Agriculture Biologique (CAB)** : la mesure CAB représente un peu plus de 3% de la contribution publique ; l'enveloppe annuelle 2023-2027 augmente de 36% par rapport à la mesure 11 (Conversion et Maintien de l'Agriculture Biologique) du FEADER 2014-2020 pour l'année de référence 2020. Le rôle du dispositif dans le développement des conversions ainsi que les incidences positives de l'AB sur la biodiversité, la qualité des milieux, le bien-être animal et le climat sont bien établis. L'accroissement de l'enveloppe dédiée et la revalorisation du montant unitaire pour les cultures annuelles devrait favoriser la conversion des exploitations spécialisées en grandes cultures, ce qui représente un enjeu important pour la biodiversité, la qualité des milieux et le climat.
- **Mesures Agro-Environnementale et Climatiques (MAEC)** : l'enveloppe des MAEC a progressé de 60 millions sur la programmation en comparaison avec 2014-2020 pour représenter 2,5% de la contribution publique totale. Outils dédiés du FEADER, leurs incidences sont estimées potentiellement très positives sur les enjeux concernés, à condition que ces mesures soient localisées dans les zones les plus pertinentes par rapport à ces enjeux. Or l'expérience 2014-2020 a montré que dans certaines régions au moins, elles tendaient à être mises en œuvre plus facilement dans des zones où les enjeux étaient faibles. L'impact des MAEC dépendra donc de l'animation réalisée, du taux de souscription sur les territoires ciblés notamment sur les zones à enjeux (N2000, DCE) et de la pérennité des engagements des producteurs dans le temps. Les MAEC Forfaitaire et Transition visent à faciliter leur mise en œuvre, mais les modalités précises ne sont pas encore connues.
- **ICHN** : Nous incluons également l'ICHN dans ce groupe d'intervention. Cette mesure, qui compte pour 11% de la contribution publique totale, ne vise pas de changement de pratique mais génère des incidences positives indirectes significatives. L'intervention joue un rôle important dans le maintien d'exploitations aux pratiques potentiellement bénéfiques à la biodiversité. Ces incidences positives sont renforcées avec la bonification pour les élevages de petits ruminants et mixtes et la modulation des aides en fonction du taux de chargement, plus favorable aux exploitations extensives. L'intervention contribue au maintien de paysages et de milieux semi naturels mais ne sont pas exemptes d'incidences potentiellement négatives localisées.

[Tableau du rapport environnemental ajouté en réponse aux recommandations de l'AE]

Tableau 2 : Synthèse des incidences attendues pour les mesures à vocation environnementale

Thèmes	Priorité par rapport aux enjeux envtx du PSN	FEAGA		FEADER SIGC							
		Écorégime	ICHN	CAB	MAEC Eau	MAEC Sol	MAEC Climat et BEA	MAEC Biodiversité	MAEC DOM	MAEC API	MAEC PRM
Article / numéro des interventions analysées		28.1	66.01 à 66.03	65.01 65.02	65.06 65.07	65.08	65.09	65.10 à 65.14 65.24	65.25 à 65.31	65.x	65.x
Budget en % de la maquette 2023-2028		17%	11%	3%	0,6%	0,01%	0,6%	1,2%	0,07%	0,05%	0,05%
Biodiversité et milieux naturels	2,1	0 à ++	+	++	+	+	+	++	++	++	++
	2,6										
	2,5										
Pollution et qualité des milieux	1,6	0 à ++	+	++	++	++	+	++	++	+	/
	2,1										
	1,6										
	1,6										
Climat et énergie	2,7	0 à ++	- à +	+	+	++	++	++	+	+	+
	2,2										
	2										
Risques naturels	2,2	0 à +	+	0 à +	0	+	0	+	0	/	/
Ressources naturelles	1,8	0 à +	+	+	++	+	0 à +	+	+	/	/
	2										
Cadre de vie	1,6	0 à +	+	0	/	/	0	++	+	+	/
	1,6										
	1,4										
Autres	1,8	0 à ++	+	++	+	/	++	+	+	+	/
	1,4										

b) Interventions soutenant le revenu et les filières - FEAGA.

Ces mesures visent à soutenir le revenu des agriculteurs, à maintenir des productions spécifiques par des aides ciblées et à accompagner l'organisation et la structuration de filières végétales peu soutenues. Cette catégorie regroupe les aides directes découplées (incluant les aides redistributives et aides destinées aux jeunes agriculteurs), les aides couplées animales et végétales ainsi que les interventions sectorielles en fruits et légumes, apiculture, oléiculture et viticulture. Une aide sectorielle est également prévue pour les protéines végétales, mais elle démarrera en cours de programmation et son contenu n'est pas encore connu. Cette catégorie représente 54% de la contribution publique totale.

- **Aides directes découplées incluant les aides redistributives et aides directes aux JA** : ces aides représentent 40% de la contribution publique. Elles n'interviennent, en théorie, pas ou peu dans la décision de produire des exploitants et ne devraient pas influencer sur la productivité recherchée. Cependant, la littérature scientifique n'est pas univoque sur le rôle joué par ces aides, certains travaux montrent qu'elles contribuent à la spécialisation et l'intensification des pratiques agricoles, et donc des pressions d'origine agricole sur l'environnement tandis que d'autres montrent au contraire que ces aides favorisent l'extensification de la production. En France, les travaux de Kirsch (2017) concluent que les aides directes découplées bénéficient, en proportion, davantage aux exploitations les plus grandes qui sont susceptibles de produire le moins de biens environnementaux. Les incidences potentielles négatives sont limitées par le renforcement des BCAE et également par le paiement redistributif qui favorise les exploitations les plus petites.

- Aides couplées : les aides couplées animales, grandes cultures et fruits transformés sont celles qui présentent potentiellement les incidences environnementales négatives les plus élevées.** Elles représentent 10% de la maquette dont 85% pour la seule aide couplée bovins. L'aide couplée bovine soutient une production fortement émissive de GES. Néanmoins, la définition de cette aide couplée permet d'atténuer l'impact à travers un taux de chargement maximal de 1,4 UGB/ha et le plafonnement des montants par exploitation à 120 UGB ce qui correspond à environ 80 vaches. La capacité de séquestration des prairies associées à ces élevages ne compense que partiellement les émissions de GES des élevages bovins. Cela étant, une diminution du cheptel national sans action sur la consommation domestique n'aurait comme conséquence que la délocalisation d'une partie de la production avec un effet négatif sur l'impact carbone, et potentiellement plus négatif si cela induit également un changement d'usage des terres. Cette intervention permet également de maintenir des exploitations aux pratiques a priori plus extensives qui sont plus favorables au maintien de milieux ouverts et d'habitats semi-naturels. Concernant les aides couplées des fruits destinés à la transformation et des aides couplées aux grandes cultures, celles-ci viennent en soutien à des productions aux incidences potentiellement négatives du fait de leur dépendance aux intrants (engrais, produits phytosanitaires, irrigation pour le riz...). Les interventions conduisent mécaniquement au maintien de ces pressions sur les milieux. A l'inverse, les aides couplées destinées aux légumineuses se distinguent par leur impact positif sur le climat, la biodiversité, la qualité des milieux de fait de leur nature (capacité de fixer l'azote de l'air, restitution de l'azote pour les cultures suivantes) et de façon indirecte en se substituant à des matières premières riches en protéines importées dont l'impact peut être potentiellement très négatif sur le climat et la biodiversité.
- A l'exclusion de l'intervention sectorielle apiculture, les **incidences environnementales probables associées aux interventions sectorielles oléiculture, viticulture et fruits et légumes** sont plus délicates à anticiper et sont estimées neutres à positives pour la biodiversité, la qualité des milieux et le climat. Les interventions sectorielles comptent pour 4% de la maquette totale. Les obligations environnementales progressent dans cette nouvelle programmation et s'élèvent à 5% des dépenses pour les programmes opérationnels du secteur vitivinicole et à 15% pour le secteur des fruits et légumes. Les impacts attendus dépendent étroitement des opérations mises en œuvre par les organisations de producteurs qui peuvent induire des effets neutres à positifs sur l'environnement voire négatifs si elles conduisent à une augmentation de l'utilisation d'intrants et des prélèvements de ressources naturelles. L'évaluation de la stratégie nationale des programmes opérationnels des fruits et légumes montre que certaines actions environnementales (réduction des pesticides, gestion durable de l'irrigation, réduction des emballages) peuvent être efficacement mises en œuvre lorsque celles-ci sont en synergie avec des stratégies de valorisation économiques (certification verger écoresponsable, garanti sans résidus de pesticides...). Dans le secteur viticole, l'intervention sectorielle de restructuration du vignoble est associée à un objectif d'adaptation au changement climatique.

[Tableau du rapport environnemental ajouté en réponse aux recommandations de l'AE]

Tableau 3 : Synthèse des incidences attendues pour les mesures soutenant le revenu et les filières

Thèmes	Priorité par rapport aux enjeux envtx du PSN	AIDES DECOUPLEES	AIDES COUPLEES ANI-MALES	AIDES COUPLEES LEGUMINEUSES	AIDE SCOUPLEES GRANDES CULTURES	AIDES COUPLEES HOU-BLON ET FRUITS TRANSFORMES	IS APICULTURE	IS OLEICULTURE	IS VITICULTURE	IS FRUITS ET LEGUMES
		17.01 17.02 26.01 27.01	29.01 à 29.05	29.06 à 29.11	29.12 à 29.14	29.15 à 29.19	49.01 à 49.06	57.01 à 57.02	52.01 à 52.05	41.01
Budget en % de la maquette 2023-2028		40%	8%	2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,01%	3%	1%
Biodiversité et milieux naturels	2,1	- à +	- à +	+	-	-	++	0 à +	0 à +	- à +
	2,6									
	2,5									
Pollution et qualité des milieux	1,6	- à +	- à +	+	--	-	+	0 à +	0 à +	- à +
	2,1									
	1,6									
	1,6									
Climat et énergie	2,7	- à +	--	+	-	-	++	0 à +	0 à +	- à +
	2,2									
	2									
Risques naturels	2,2	0 à +	0	+	0 à +	/	+	0 à +	0 à +	- à +
Ressources naturelles	1,8	- à +	0	+	-	-	/	/	- à +	- à +
	2									
Cadre de vie	1,6	0	+	/	/	0 à +	+	+	+	0 à +
	1,6									
	1,4									
Autres	1,8	0	0	+	-	-	++	- à +	- à +	- à +
	1,4									

c) Interventions soutenant les investissements, le développement rural et la coopération - FEADER hors SIGC.

Ces mesures pilotées par les régions visent à accompagner les entreprises et exploitants agricoles et forestiers dans les investissements ; à soutenir le revenu des agriculteurs, à maintenir des productions spécifiques par des aides ciblées et à accompagner l'organisation et la structuration des filières végétales. Cette catégorie regroupe les interventions découlant des articles 68 (investissements), 69 (installation, création d'entreprise), 71 (outils de gestion des risques tels que l'assurance-récolte, fonds de mutualisation et instrument de stabilisation des revenus), 70 (opérations de coopération, développement des SIQO, PEI, LEADER, autres). A l'exception des mesures dédiées à la prédation (65x et 68x), LEADER (71.05), installation (69.01 à 69.03) et gestion des risques (70.1 à 70.03), les budgets des autres interventions ne sont pas connus car relèvent des mesures FEADER hors SIGC.

- Les aides aux **investissements productifs des entreprises** de production, transformation ou commercialisation de produits agricoles, alimentaires ou forestiers **devraient mobiliser un budget de l'ordre de 3 à 4 % de la maquette finale (68.01,68.03 à 68.08)**. La palette d'investissements envisagés paraît peu encadrée dans les fiches d'intervention à ce stade qui seront définies ensuite par les Régions. Les incidences sur l'environnement envisageables peuvent aller du négatif au très positif selon que le programme fonctionne « en guichet » très ouvert ou qu'il se dote de critères de sélection permettant d'orienter les projets, au moins partiellement, sur des investissements environnementaux :

- D'une part, des risques d'incidences négatives sur l'environnement pourraient découler des soutiens à des projets « basiques » de renouvellement, de modernisation, d'extension ou de création d'équipements et d'installations ;
 - D'autre part, les effets positifs des aides aux investissements individuels contenant a priori une dimension environnementale pourraient être nuls ou relativement faibles si aucune stratégie claire d'orientation des investissements n'était développée.
- Les aides aux **investissements non productifs** visent à réduire les pressions agricoles sur l'environnement. Cette intervention devrait avoir des effets positifs à très positifs sur l'environnement en particulier sur la biodiversité, la qualité des milieux et le climat par la mise en place de haies, systèmes agro-forestiers, de zones tampons bien que l'enveloppe dédiée, non connue à ce jour, est supposée très limitée.
 - Les soutiens à des **types d'investissements immatériels de soutien aux acteurs comme la formation, le conseil, les actions de communication et de promotion collectives, sont jugés peu susceptibles d'impacts négatifs sur l'environnement** (PEI, LEADER, SIQO, organisations de producteurs, coopération, conseil et formation). Des effets positifs indirects sur les différentes thématiques environnementales pourraient découler de l'introduction d'objectifs et de critères de priorisation des projets (par exemple : formations ciblées sur la transition écologique et énergétique, promotion des produits issus de filières de production durables...).
 - **Assurance, Fonds de Mutualisation et ISR betterave sucrière** : Les **incidences potentielles de ces interventions sont indirectes et peuvent être négatives à positives selon les exploitations aidées**. Les incidences potentielles des interventions assurance et fonds de mutualisation sont très variables et difficilement appréciables compte tenu de leur périmètre. L'instrument de stabilisation des revenus de la betterave sucrière vise à maintenir une production régulière de betterave à sucre dans des zones de production historique. En soutenant le maintien de cette production, l'intervention contribue à maintenir les impacts associés qu'ils soient négatifs notamment sur la biodiversité ordinaire et la qualité des milieux et potentiellement positifs dans la production d'énergies durables. Par ailleurs, ces interventions peuvent contribuer à favoriser une exposition plus forte aux risques et limiter les stratégies de diversification potentiellement plus favorables à l'environnement.

[Tableau du rapport environnemental ajouté en réponse aux recommandations de l'AE]

Tableau 4 : Synthèse des incidences attendues pour les mesures soutenant les investissements, le développement rural et la coopération

Thèmes	Priorité par rapport aux enjeux envtx du PSN	Investissement productifs - on farm	Investissement non productifs	Soutien aux activités économiques	Patrimoine naturel et forestier - sites Natura 2000	Amélioration services de base	Infrastructure foret / dessertes	Infrastructures hydrauliques	Investissement forestiers productifs	Prédation	Installation, création d'entreprises en milieu rural et coopérations	Assurance - FMSE - ISR	Organisation de producteurs	SIQO PEILEADER Autres
		68.01	68.02	68.03	68.04	68.05	68.06	68.07	68.08	65;x 68.x	69.01 69.02 69.03	70.1 70.2 70.3	71.02	71.03 à 71.07
Budget en % de la maquette 2023-2028		NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	0,3%	2%	2%	NC	> 1%
Biodiversité et milieux naturels	2,1	- à ++	+ à ++	- à +	++	-	- à +	-- à +	- à +	+	- à +	- à 0	- à +	- à +
	2,6													
	2,5													
Pollution et qualité des milieux	1,6													
	2,1	- à ++	+ à ++	/	++	+	+	- à 0	- à +	/	- à +	- à 0	- à +	0 à +
	1,6													
	1,6													
Climat et énergie	2,7	- à ++	+ à ++	- à +	++	- à +	++	- à ++	+ à ++	/	- à +	- à +	- à +	- à +
	2,2													
	2													
Risques naturels	2,2	/	+ à ++	- à +	+	/	++	-	0 à +	/	- à +	- à +	- à +	+
Ressources naturelles	1,8	- à +	+	- à +	+	- à +	0	- à +	0 à +	/	- à +	- à 0	- à +	/
	2													
Cadre de vie	1,6													
	1,6	-	+ à ++	-- à 0	++	+	+	- à +	0 à +	++	- à +	- à +	- à +	0 à +
	1,4													
Autres	1,8	+	+	0 à +	+	+	/	/	/	++	/	0	- à +	0 à +
	1,4													

[Complément d'analyse sur les effets cumulés par type d'exploitation en réponse aux recommandations de l'AE]

d) Incidences selon les types d'exploitation

- L'estimation précise du cumul des interventions concernant chaque type d'exploitation est particulièrement complexe et relève d'un travail académique. Cependant l'orientation économique des exploitations influera clairement sur leur sensibilité et leur dépendance économique aux différents types d'interventions. Ainsi :
- Les exploitations de grandes cultures, les exploitations d'élevage (bovins lait, bovins viande, petits ruminants), et les cultures de légumineuses sont fortement dépendantes des aides directes, découplées et couplées ;
- En arboriculture, maraîchage, horticulture, viticulture, apiculture, oléiculture, et pour les productions avicoles et porcines spécialisées, les exploitations sont peu dépendantes des aides directes au prorata de leur chiffre d'affaires, mais concentrent davantage les aides sectorielles ;

- Les interventions FEADER encadrées au niveau national peuvent cibler spécifiquement des types de production (MAEC « eau » pour les grandes cultures, MAEC « eau » pour les cultures pérennes, MAEC « climat – bien-être animal et autonomie fourragère » pour les systèmes de polyculture-élevage d’herbivores ...) et d’autres, concernent de facto certains types d’exploitations en priorité, d’après leur objet propre. Par exemple, les aides des mesures « ICHN » et « Prédation » sont principalement allouées à des exploitations d’élevage extensif, tandis que les aides des mesures « Assurance climatique » et « Soutien aux fonds de mutualisation » encouragent des outils majoritairement mobilisés par les filières végétales ;
- Les autres interventions FEADER sont mises en œuvre selon des modalités variables, à la discrétion des autorités régionales. Le poids de chaque type d’exploitation dans les bénéficiaires de ces mesures dépend donc des orientations définies par les politiques agricoles régionales, et des critères de sélection et d’éligibilité des projets volontaires, critères qui seront précisés dans les appels à projets développés en cours de programmation.

[Complément d’analyse sur les effets cumulés pour les sites Natura 2000 en réponse aux recommandations de l’AE]

e) Incidences sur les sites Natura 2000

Parmi l’ensemble des types d’interventions prévus par le PSN, la majorité (19 sur 35) est évaluée comme ayant un impact potentiellement positif sur les zones Natura 2000. **L’intervention 68.04** (« Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont les sites Natura 2000 ») comporte un soutien dédié à l’animation des DOCOB et aux contrats Natura 2000 non-agricoles qui engagent des actions de préservation ou de restauration de milieux (forestiers ou ouverts, hors cadre de production agricole) au sein des sites Natura 2000. **Cette intervention constitue une forte valeur ajoutée pour l’atteinte des objectifs de conservation du réseau.**

Les autres types d’intervention, bien que n’affichant pas un objectif environnemental spécifiquement orienté sur le réseau, peuvent bénéficier à ces espèces et habitats d’intérêt communautaire lorsque les actions éligibles sont mises en œuvre au sein des sites. Ainsi, **les DOCOB doivent recenser les engagements agroenvironnementaux** intéressants à mettre en œuvre sur les sites Natura 2000, et ces engagements sont principalement financés au moyen de MAEC. **Les MAEC constituent en effet l’essentiel des engagements financiers du programme Natura 2000 sur la période 2007-2019.** En 2018, 14,6 % de la SAU des sites Natura 2000 est concernée par des MAEC localisées (et 23 % en comptabilisant les MAEC « système »), contre 1,4% de la SAU à l’échelle de l’ensemble du territoire (et 2,2 % en comptabilisant les MAEC « système »)¹.

Par ailleurs, dans le cas -minoritaire (5 sur 35) - des types d’interventions dont les modalités de mise en œuvre pourraient s’avérer néfastes aux habitats naturels ou aux espèces qui ont justifié la désignation d’un site, **il existe des outils réglementaires spécifiques à la gestion des sites Natura 2000, permettant d’éviter les risques d’incidences négatives.** Ainsi, les projets d’aménagements agricoles dans le périmètre des sites Natura 2000 peuvent être soumis à évaluation environnementale au titre du régime des ICPE². Lorsque l’évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d’un site Natura 2000 et en l’absence de solutions alternatives proposées par le porteur de projet, l’autorité compétente s’oppose au projet.

En complément de la procédure ICPE, **le PSN prévoit une mesure d’évitement de certaines incidences négatives des activités agricoles par le biais de la BCAE 10**, qui interdit à tout bénéficiaire des aides découplées la conversion et le labour des prairies permanentes désignées sensibles dans les zones Natura 2000. Enfin, dans chacun des sites désignés, les DOCOB définissent des orientations de gestion et des cahiers des charges fixant notamment les bonnes pratiques agricoles qui peuvent être mises en œuvre sous forme contractuelle ou non contractuelle³⁴.

¹ Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. L’efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 248 p.

² Décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l’évaluation des incidences Natura 2000 codifié dans le code de l’Environnement (CE)

³ Guide relatif à la gestion des sites Natura 2000 majoritairement terrestres, MTES, 2019

⁴ Farming for Natura 2000-Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, European Commission, 2018

3.2. Perspectives d'évolution et valeur ajoutée environnementale du PSN PAC

L'évolution probable de l'état de l'environnement dans ses différentes dimensions est envisagée « sans » (scénario dit « au fil de l'eau ») et « avec » l'intervention du PSN pour les dimensions environnementales présentant des enjeux forts. **[Ajouté en réponse aux recommandations de l'AE : Compte tenu du caractère très hypothétique d'un scénario « sans PAC », le scénario « au fil de l'eau » correspond ici au scénario sans changement de la mise en œuvre de la PAC actuelle.]**

- **Biodiversité et milieux naturels** : les tendances du scénario au fil de l'eau montrent la poursuite de la dégradation des milieux et de leur qualité, la fragmentation des espaces ainsi que la poursuite de la réduction de l'abondance des espèces ordinaires et la disparition probable d'espèces remarquables. Le PSN PAC ne constitue pas le seul outil pour freiner ces tendances, mais il n'en demeure pas moins que l'agriculture et la forêt constituent des facteurs de pressions avérés par la simplification des paysages, la perte de continuités écologiques et les pressions sur la faune et flore associées à l'utilisation d'intrants. Le PSN PAC 2023-2027 montre un renforcement des moyens visant la protection de la biodiversité à travers plusieurs éléments déjà présentés ci-dessus que sont principalement : le renforcement de la conditionnalité ; le remplacement du paiement vert par l'écoringime et via l'accroissement des moyens dédiés à la CAB et aux MAEC aux incidences plus favorables sur les milieux. Les actions visant la biodiversité et la préservation des milieux requièrent des actions spécifiques, ciblées et concentrées sur les territoires en question pour espérer des impacts significatifs. Le fait que toutes les modalités d'écoringime ne soient pas équivalentes en termes d'impact sur les changements de pratiques et donc en termes d'améliorations environnementales réelles, le budget limité dédié aux MAEC et l'absence de mesure systémique visant la réduction d'intrants rendent cependant incertain les impacts positifs escomptés.
- **Pollution et qualité des sols** : les pressions agricoles sur la qualité de l'air, de l'eau et du sol devraient rester stables à horizon 2030. Peu d'interventions du PSN agissent directement sur l'amélioration de la qualité de l'air qui dépend des émissions d'ammoniac (gestion des effluents en élevage et fertilisation des cultures) et de particules (pratiques culturales, fertilisation). La tendance (limitée) d'accroissement de l'érosion des sols pourrait être freinée en partie par la conditionnalité renforcée (BCAE – interdiction du brûlage des chaumes et BCAE interdiction de travail du sol sur les pentes). Concernant les déchets, le PSN pourrait avoir une action positive en améliorant leur recyclage à travers l'écoringime voie CE2+, les MAEC eau et également les interventions sectorielles. La qualité des eaux de surfaces ne devrait pas se dégrader davantage et les actions du PSN en faveur des prairies, des IAE et de l'AB pourraient contribuer à son amélioration.
- **Climat et énergie** : à l'exclusion de l'aide couplée bovine, les interventions prévues dans le PSN agissent favorablement sur les paramètres dit structurants (Carbone 4) qui définissent l'évolution des émissions de GES d'origine agricole mais de façon trop limitée. Les dispositifs visant le développement des légumineuses (aide couplée, BCAE et écoringime diversification) vont dans le bon sens mais l'ampleur de leur impact est incertaine. L'objectif de 18% de SAU bio d'ici 2027 (contre 25% visés pour 2030 à l'échelle européenne), tout comme la part des effluents d'élevages méthanisés (22% en 2030 vs 30% attendus) sont estimés insuffisants pour respecter le budget carbone de l'agriculture. Au contraire, l'aide couplée aux protéagineux avec l'objectif d'atteindre 1 millions d'hectares d'ici 2030 devrait dépasser la cible. Par ailleurs les actions en faveur de la filière forêt-bois pourraient répondre à l'enjeu de production d'énergies durables mais l'ampleur demeure inconnue. Une poignée d'interventions vise explicitement à adapter les systèmes agricoles et forestiers au changement climatique. Cet enjeu est également pris en compte mais non détaillé dans les interventions sectorielles.
- **Risques naturels** : le changement climatique devrait accroître la fréquence et l'intensité des risques naturels qui pèsent sur l'agriculture et la forêt. Les actions prévues dans le PSN sont

dans la continuité de celles établies dans la programmation précédente et répondent pour partie à ces risques de façon individuelle (assurance) ou collective (interventions sectorielles, fonds de mutualisation et ISR, infrastructures pour la prévention des incendies). Par ailleurs les actions à vocation environnementale ont une incidence positive sur la réduction du risque inondation (IAE, haie).

L'analyse des impacts potentiels des interventions du PSN PAC 2023-2027 montre un infléchissement notable des moyens visant à répondre aux grands enjeux environnementaux. Les interventions sont peu susceptibles d'impacts environnementaux négatifs et significatifs. Toutes choses égales par ailleurs, le PSN contribuera à répondre aux objectifs assignés aux niveaux européen et français en matière de biodiversité, de qualité des milieux et de climat mais ne permettra probablement pas à lui seul d'y répondre à horizon 2030.

3.3. Effets cumulés avec d'autres plans et programmes

La partie « coordination, délimitation et complémentarités entre le FEADER et les autres Fonds de l'Union actifs dans les zones rurales » (partie 4.5 du PSN) identifie les complémentarités avec les autres fonds européens. Les instruments suivants pourront renforcer les effets positifs du PSN sur l'environnement :

- D'après l'Accord de Partenariat France pour les fonds européens, le **FEDER** pourra soutenir, selon les lignes de partage définies en Région :
 - o Les investissements relatifs aux énergies renouvelables,
 - o Les investissements non productifs agricoles et non agricoles (dont Natura 2000), en particulier au bénéfice des ressources naturelles,
 - o Les investissements des entreprises forestières, avec un partage entre la première et la seconde transformation en fonction des territoires.
- Le fonds européen pour la recherche et le développement **Horizon Europe**, notamment à travers les projets du Cluster 6 – Alimentation, bioéconomie, ressources naturelles, agriculture et environnement, contribuera à l'amélioration de la connaissance sur les interactions entre agriculture, développement rural et environnement ;
- Le fonds **LIFE** pour l'environnement et le climat peut également soutenir des projets en lien avec l'agriculture.

Sur les objectifs de **préservation et de restauration de la biodiversité et des habitats naturels**, les actions soutenues par le PSN dans les domaines agricole et forestier agissent en complément de l'ensemble des actions visant à préserver la biodiversité dans les territoires, notamment les trames vertes et bleues et les autres actions inscrites dans les DOCOB des sites Natura 2000 et autres aires protégées.

Sur les **objectifs « énergie et climat »**, les schémas régionaux climat, air et énergie (SRCAE) visent à élaborer des stratégies régionales de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de lutte contre la pollution atmosphérique, de maîtrise de la demande énergétique, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique aux horizons 2020 et 2050. Les activités agricoles ou forestières ne sont pas spécifiquement ciblées au titre de ces schémas. Ceux-ci peuvent cependant contribuer à des objectifs communs à ceux du PSN, notamment en limitant l'artificialisation des sols (via des thématiques d'urbanisme) ou en contribuant au développement des énergies renou-

velables (ex : Fonds chaleur pour les chaufferies alimentées par de la biomasse). L'ADEME finance également des projets de recherche et développement et des outils d'évaluation spécifiques pour l'agriculture et la forêt qui peuvent contribuer.

Sur la thématique de **préservation de la qualité des eaux**, le PSN ne présente pas d'incohérence avec les outils de mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau, dont les SDAGE et les programmes d'actions nitrates. Il s'inscrit d'ailleurs dans les programmes d'action des Agences de l'Eau, qui peuvent apporter des contreparties au financement de certains investissements FEADER.

3.4. Effets transfrontaliers

Le PSN PAC est un programme national et le règlement UE ne prévoit pas de mesures transfrontalières. Ses incidences probables sur l'environnement concerneront majoritairement les exploitations bénéficiaires des aides sur le territoire national et leur environnement proche.

Cependant, des effets dépassant le cadre des frontières terrestres de la France métropolitaine et des DOM sont envisageables à plusieurs niveaux et pour différents types d'intervention :

- ✓ A un niveau global, pour les mesures contribuant à limiter et favoriser l'adaptation au changement climatique. Les émissions de GES évitées en lien avec la réduction des cheptels bovins, l'amélioration de l'autonomie alimentaire des élevages et donc la diminution d'importation de protéagineux pouvant conduire à de la déforestation ou certains projets aidés, notamment ceux visant l'efficacité énergétique et/ou le recours à des sources d'énergies renouvelables, pourront concerner l'ensemble de l'atmosphère, de même que les mesures visant à augmenter le stockage de carbone (maintien des prairies, gestion des forêts notamment) ;
- ✓ A un niveau global, pour les mesures contribuant à préserver, maintenir ou restaurer la biodiversité, en particulier lorsqu'elles portent sur la biodiversité remarquable, qui peut revêtir une dimension patrimoniale ou emblématique au-delà de son territoire d'occupation. La gestion des sites Natura 2000, ainsi que les changements de pratiques ou les projets d'investissement visant à réduire les pressions sur les milieux et les espèces dans des « points chauds » de biodiversité (ex : pourtour Méditerranéen, DOM), ou dans des territoires occupés par des espèces protégées, représenteront ainsi un bénéfice qui dépasse le plan national. Avec le développement du concept de « Solutions fondées sur la nature » (actions qui s'appuient sur les écosystèmes afin de relever les défis globaux comme la lutte contre les changements climatiques, la gestion des risques naturels, la santé, l'accès à l'eau, la sécurité alimentaire), les mesures locales favorables à la bonne fonctionnalité des écosystèmes, y compris la biodiversité ordinaire, peuvent aussi contribuer à des enjeux de société globaux ;
- ✓ De façon plus marginale, à des niveaux « régionaux », pouvant concerner d'autres Etats Membres de l'UE ou de l'espace voisin des DOM, lorsque les actions soutenues ont un impact sur la qualité des milieux ou visent à préserver des espèces transfrontalières (exemple : oiseaux migrateurs).

4. Application de la séquence ERC « éviter-réduire-compenser » aux projets à risques

Les évaluateurs considèrent que la valeur ajoutée environnementale du PSN dépendra de sa capacité à :

- ✓ Optimiser les incidences positives des mesures dédiées à l'environnement, notamment en ce qui concerne l'écorégime dont les modalités précises de mises en œuvre restent à définir et les MAEC à travers un ciblage pertinent des territoires sur lesquels elles seront appliquées ;
- ✓ Limiter les incidences négatives sur l'environnement de certains projets, trop basiques ou sélectionnés uniquement sur des critères socio-économiques, via les modalités de mise en œuvre (critères d'éligibilité notamment) qui seront déterminées dans les DOMO ;
- ✓ Orienter les soutiens vers les meilleurs projets, c'est-à-dire ceux optimisant les bénéfices environnementaux de l'intervention via les modalités de mise en œuvre (critères de sélection, modulation des aides, etc.) qui seront déterminées dans les DOMO ;

Le principal risque identifié concerne la mise en œuvre de l'écorégime, qui représente une part très significative du budget. Compte tenu de l'incertitude concernant les modalités qui seront privilégiées par les exploitants et donc l'impact réel de la mesure, les évaluateurs recommandent la mise en place d'outils de suivi permettant de mesurer au cours de la programmation les surfaces concernées par les différentes modalités et la mesure dans laquelle l'aide génère un réel changement de pratique, afin de pouvoir le cas échéant revoir les modalités de mises en œuvre en cours de programmation.

L'efficacité des MAEC repose principalement sur le ciblage de celles-ci dans les territoires où les enjeux sont les plus importants. Or elles sont généralement plus difficiles à mettre en œuvre dans ces territoires. Il est donc essentiel que l'animation mise en place au niveau local permette une mobilisation et un taux de souscription suffisant dans les zones à enjeu (notamment dans les zones DCE et Natura 2000). Les évaluateurs recommandent donc principalement de mettre plus de moyens sur l'animation dans les territoires que sur la programmation 2014-2020 et d'assurer un suivi *in itinere* de la mise en œuvre des MAEC et de leur pertinence par rapport aux territoires ciblés afin de pouvoir améliorer le ciblage si nécessaire en cours de programmation.

Au-delà des mesures environnementales, les risques de faible efficacité environnementale concernent principalement les aides aux investissements individuels des exploitations et des entreprises de l'aval. Un fonctionnement en guichet, finançant quasiment tous les types de projets au motif de « modernisation », porte un risque de mobiliser une part significative des moyens alloués pour des projets ne présentant aucune amélioration environnementale, voire présentant des incidences négatives si elles contribuent à une intensification des pratiques sans contrepartie environnementale.

Les évaluateurs recommandent en conséquence aux concepteurs du programmes (autorité nationale et régions) :

- De mettre en place un dispositif de mise en œuvre permettant d'identifier les meilleurs projets possibles et de raisonner le processus de sélection sur la base des objectifs, notamment environnementaux (pilotage par les résultats) : préservation de la biodiversité, augmentation des surfaces AB, réduction des GES, etc.
- D'assurer un suivi *in itinere* des contributions de chaque projet (dès le dossier d'instruction) aux objectifs environnementaux, notamment pour les projets prioritairement économiques ou contribuant à plusieurs objectifs.

Les documents de mise en œuvre (DOMO) devraient ainsi définir les modalités de sélection des projets en utilisant différents critères :

- ✓ **Critères d'éligibilité**, ciblant ou excluant éventuellement une catégorie précise de bénéficiaires potentiels (par exemple dans des zones à enjeux particuliers...)
- ✓ **Critères de priorisation** fondés sur les bénéfices environnementaux apportés par chaque projet (ex : efficacité énergétique, réduction des intrants...)
- ✓ **Critères de bonification** renforçant les soutiens à certains types d'investissements (ex : taille des exploitations, taux de chargement pour les élevages, certification AB...)

5. Dispositif de suivi

Le suivi prévu dans le cadre du PSN repose sur un certain nombre d'indicateurs européens fixés dans le règlement UE, dont des indicateurs de résultat centrés sur la part des surfaces contribuant aux différents objectifs environnementaux.

Ces indicateurs devraient en partie faciliter le suivi des actions contribuant à l'atteinte des objectifs environnementaux. Cependant, si certains sont ciblés sur des mesures spécifiques - l'indicateur R.19 sur la qualité de l'eau par exemple ne prend en compte que les surfaces bénéficiaires d'une aide à la conversion ou au maintien AB (dans les DOM) ou d'une MAEC, d'autres prennent en compte la majorité de la SAU bénéficiaire de l'écorégime (R.12 sur le changement climatique ou R.18 sur l'amélioration des sols).

Surtout, ces indicateurs ne permettront pas d'assurer un pilotage par le résultat, notamment en ce qui concerne l'écorégime et les MAEC. Ces indicateurs ne permettent pas en effet de mesurer le changement de pratique réellement opéré par les bénéficiaires ni de croiser la mise en œuvre des MAEC, ou d'autres mesures ayant potentiellement des incidences environnementales, avec les zonages pertinents (DCE, Natura 2000 en particulier).

[Paragraphe complété en réponse aux recommandations de l'AE]

Afin de pouvoir suivre les effets du programme sur l'environnement et le climat, il est donc essentiel de pouvoir recroiser ces données de suivi avec des données spatialisées (par exemple, localisation des bénéficiaires dans les zones à enjeux (Natura 2000 ou les zones vulnérables aux nitrates...) et de compléter les données de suivi par des travaux permettant d'analyser les changements de pratiques (évaluation, travaux académiques...).

